FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

LE NOUVEAU RÉGIME DES PORTS DE COMMERCE AUTONOMES

LA QUESTION DES PORTS FRANCS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 30 avril 1925 à 15

PAR

Jean LIVINEC

Morlaix
IMPRIMERIE HAMON
36, Rue de Brest

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

LE NOUVEAU RÉGIME DES PORTS DE COMMERCE AUTONOMES

LA QUESTION DES PORTS FRANCS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Sciences politiques et économiques
Présentée et soutenue le 30 Avril, à quinze heures

PAR

Jean LIVINEC

Rédacteur de 2e classe des Services civils de l'Indo-Chine

Jury { M. CHAUVEAU, *professeur, président.*
Suffragants : MM. TRASBOT et GIRAUD, *agrégés.*

Morlaix
IMPRIMERIE HAMON
36, Rue de Brest

MEIS, MAGISTRIS ET AMICIS

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Jean LIVINEC.

BIBLIOGRAPHIE

PREMIÈRE PARTIE

Berthélémy (H). — Traité de droit administratif.

Chardon (H). — Les Travaux Publics. Essai sur le fonctionnement de nos administrations.

Colson (C). — Transports et Tarifs. Paris 1890.

Gide (Ch). — Cours d'Economie Politique.

Le Marhadour (E). — Thèse sur l'autonomie des Ports de Commerce Maritimes. Lorient 1921.

Hersent (G). — La Mise au point de notre Outillage maritime. Paris 1920.

Hersent (G). — Rapport au Comité Consultatif des Arts et Manufactures. Paris 1919.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Rapport de Mission de M. Bergougnon, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, sur le Régime des Ports de Commerce étrangers, en particulier sur le consortium de Gênes.

Proposition de loi de M. Siegfried, député, relative à l'autonomie des Ports de Commerce (Ch. 1909 n° 929 Doc. parlementaires session ord.)

Projet de loi de M. Millerand, ministre des Travaux Publics, et de M. Jean Dupuy, ministre du Commerce, déposée ls 19 octobre 1909 (Ch. 1909 n° 2772 Doc. parlementaires).

Loi du 5 janvier 1912 sur le régime des Ports marimes de commerce.

Décret du 10 mars 1916 portant règlement d'administration publique pour l'application de la dite loi.

Loi du 12 juin 1920 concernant l'autonomie des ports et la simplification des formalités relatives à l'exécution des travaux des ports.

Décret du 23 septembre 1921 portant règlement d'administration publique pour l'application de la dite loi.

Loi du 26 avril 1924 relative à l'autonomie du port municipal de Strasbourg.

Décret du 13 novembre 1924 instituant Bordeaux et Le Havre ports autonomes.

Arrêté du 29 décembre 1924 fixant la date de l'application du nouveau régime.

DIVERS

Procès-verbaux des réunions de l'Union des Chambres de Commerce maritimes (1919 à 1925).

Circulaires du Syndicat national des importateurs de charbon

Acte constitutif du Souhampton-Board (1913).

The Philadelphia Harbour Board (1921), édité par la municipalité.

Annuaire du port de Cardiff.

Compte-rendus des Travaux de la Chambre de Commerce de Marseille

Compte-rendus des Travaux de la Chambre de Commerce du Havre.

Compte-rendus des Travaux de la Chambre de Commerce de Bordeaux.

DEUXIÈME PARTIE

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Loi du 8 Floréal, an IX sur les entrepôts réels et fictifs.

Lois du 9 et du 27 février 1832 sur la même question.

Loi du 11 janvier 1892 sur le régime de l'admission temporaire.

Proposition de loi ayant pour objet la création de ports francs présentée par M. A. Boyer (sess. ord. 1898 T. II Doc. 914 page 1498.)

Projet de loi de M. Trouillot, ministre du Commerce, déposé le 4 avril 1903 (sess. ord. 1903 T. I Doc. parl. 884, page 465.)

Rapport de M. Noël du 16 mars 1905 au nom de la Commission des douanes de la Ch. des Dép. (sess. ord. T. 1 n° 2316, page 310.)

Rapport de M. Ciraumet au nom de la Commission du Commerce et de l'Industrie (sess. ord. 1907 Doc. parl. n° 656 P. 51 T. I.)

Avis de la Commission des Douanes de la Chambre des Députés du 22 février 1910 (rapporteur Fernand David sess. ord. T. I. Doc. 3121, p. 151).

DIVERS

Procès-verbaux des sessions du Grand Conseil Tunisien (1922 et 23).

Rapport de M. Reycoudier sur Bizerte port franc.

Travaux de la Chambre de Commerce de Marseille.

Travaux de la Chambre de Commerce de Lyon.

Travaux de la Chambre de Commerce de Bordeaux.

Le Journal de la Marine marchande.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549208_0119

PREMIÈRE PARTIE

Le nouveau régime des ports de commerce autonomes

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES TRANSPORTS MARITIMES

Les débuts de la marine marchande moderne

Le XIX^e^ siècle a été une époque d'évolution rapide dans le domaine économique. Les conditions du travail se sont modifiées à la suite du développement du machinisme. Le machinisme lui-même, résultat du progrès des sciences appliquées, a été conditionné dans son application par l'action du capital. L'augmentation de la production, due à la collaboration de ces éléments de progrès, a d'abord provoqué une crise protectionniste chez tous les pays producteurs. Puis, le marché national devenant trop restreint, il a fallu chercher d'autres débouchés et se résoudre à exposer les industries naissantes à l'épreuve du libre-échange (1860). Le commerce international allait entrer dans une phase nouvelle. On peut dire que c'est d'alors que date la marine marchande moderne.

Organisme complexe, soumis à des influences nationales ou internationales, économiques et parfois sociales, la marine marchande, telle que nous la concevons, a eu des débuts pénibles. Les armateurs comprenaient mal le rôle nouveau assigné à leurs navires. Une longue routine les rattachait au temps où le capitaine d'un voilier, seul maître après Dieu, trafiquait dans divers pays et revenait au port

après des semaines et parfois des mois d'absence. Le port de bâtiments ainsi gérés correspondait aux nécessités d'un trafic lent, aléatoire et restreint.

Il ne pouvait être question d'ouvrages d'art nécessitant de grosses mises de fonds pour faciliter les opérations commerciales d'un intérêt souvent personnel, parfois familial, au plus corporatif. Là seulement où la nature avait fait le gros œuvre, on voyait un quai. Il fallait que des nécessités stratégiques aient conduit le gouvernement à protéger un point faible de nos côtes ou à fortifier une base navale pour qu'on construisit une digue ou un ouvrage de quelque importance.

Il a été nécessaire de donner à la marine marchande une forme industrielle pour lui permettre son prodigieux développement. L'apparition des grandes compagnies marque la régularité du courant des échanges entre les pays. Les progrès techniques de la construction navale, la prévision exacte de la durée des voyages, le développement de la concurrence entre les industriels des divers pays, et aussi la nécessité de transporter les marchandises qu'auraient accaparées sans cela canaux et chemins de fer, amenèrent la recherche du bon marché et de la rapidité dans les transports maritimes. L'application de l'acier à la construction des navires entraînant une diminution de 60 °/₀ du poids mort augmenta la vitesse tout en diminuant la consommation de charbon, mais c'est surtout la construction de bâtiments jaugeant plus de 10.000 tonnes qui a transformé les méthodes d'exploitation de la marine marchande.

L'apparition des grands tonnages

C est un évènement plus tardif. Malgré l'effort fait en 1858 par Russell qui lança un vapeur de 25.000 tonneaux mû par deux machines d'une force totale de 10.000 cv., il faut attendre le XX^{e} siècle pour voir apparaître dans le domaine pratique l'exploitation des grands cargos.

Le « Great Eastern » de 1858 ne put continuer ses voyages parce que, en raison de son tirant d'eau, il ne pouvait entrer dans la plupart des ports d'alors, et surtout parce qu'il lui était difficile de s'assurer, dans ceux qui pouvaient le recevoir, un plein et entier chargement de marchandises.

Les ports modernes n'étaient pas nés. Lentement, timidement, peut-on dire, ils s'adaptèrent à des conditions économiques nouvelles. Il fallut la concurrence acharnée des industriels, soutenus par leurs gouvernements respectifs, pour rendre possible l'exploitation des grands navires. Ce sont eux ainsi que l'accroissement constant des flottes marchandes et que la progression du trafic maritime, qui ont amené la création des grands ports modernes.

Augmenter la vitesse, diminuer les frais de propulsion ont été les buts des constructeurs de navires depuis quarante ans. On a cherché surtout à réduire le plus possible les frais d'exploitation des cargos et des paquebots. Le bâtiment moderne représente, en effet, un capital considérable immobilisé, dont non seulement la construction, mais l'entretien coûtent très cher.

Son amortissement, son équipage, son assurance, sont pour lui des frais constants en regard desquels l'armement doit pouvoir mettre un travail aussi continu que possible afin de rémunérer le capital engagé. La rapidité d'un vapeur ne sera limitée que par le prix de revient du mille parcouru. Le navire n'a pas avantage à aller plus vite, lorsque son temps vaut moins que la dépense supplémentaire de charbon qu'entraînerait toute nouvelle augmentation de vitesse.

Les opérations de chargement vont devenir presque un « temps mort » qu'il va falloir réduire au minimum. Les surestaries prendront le caractère d'astreintes destinées à couvrir le dommage causé par l'immobilisation du navire plutôt qu'à réaliser un bénéfice. En général, on peut dire que tout arrêt dans l'exploitation est une perte. Le carénage, l'accès dans un port retardé par l'encombrement des bassins ou par une profondeur d'eau insuffisante à marée basse, représentent du temps perdu qui transforme le capital actif en capital coûtant. Et il s'agit ici, le cas échéant, autant des marchandises transportées que du navire. A la rapidité, il faut ajouter la diminution des frais de propulsion résultant des frais d'exploitation proportionnellement plus réduits des navires de fort tonnage et de tirant d'eau considérable.

M. Colson écrit : « On construit des navires de plus en plus grands afin de réduire la proportion existant entre la quantité des marchandises transportées et les frais de propulsion. On accroît leur vitesse dans le but de diminuer la durée de leurs voyages et d'en augmenter le nombre.

L'augmentation du tonnage est, en effet, la condition indispensable à l'accroissement de la vitesse. La résistance de l'eau croît comme le carré de la vitesse et même davantage, quand la marche est très active. Dans ce cas, pour compenser en partie la progression de cette marche rapide, il faut augmenter les dimensions des navires ; on diminue ainsi la force motrice à dépenser par tonneau de jauge pour une même vitesse, puisque la capacité d'un navire est proportionnelle au cube des dimensions, tandis que la résistance de l'eau, dépendant surtout de la surface du maître-couple, croît seulement comme le carré de ces mêmes dimensions» (1). Ce que nous traduirons par un exemple concret :

Un navire de 230 mètres, marchant à une vitesse de 20 nœuds avec 13 mètres de tirant d'eau, a la moitié moins de frais qu'un autre calant 9 mètres ayant sensiblement même longueur et même vitesse.

Les progrès déconcertants de l'architecture navale sont tels que les experts envisagent comme minima, dans les prévisions pour vingt ans, des tirants d'eau de 12, des longueurs de 300 et des largeurs de 35 mètres. Le déplacement de semblables bâtiments atteindrait 70.000 tonneaux.

L'accroissement constant des flottes marchandes

Une autre cause du déloppement des ports a été l'accroissement continu des flottes marchandes. Si, de 1874 à 1914, la marine française ne s'accroissait que dans la proportion de 57 %, l'augmentation était, pour les autres pays, de 115 à 304 %. Ce mouvement ne semble pas devoir s'arrêter. Or, la capacité de nos ports doit être fonction de l'accroîssement de la flotte mondiale et non seulement de la flotte française. Le caractère du commerce maritime est, en effet, d'être essentiellement international. De plus, la vitesse de circulation des navires s'est augmentée elle-même dans une proportion plus forte que leur tonnage.

---

(1) C. Colson, Transports et Tarifs, Paris 1890.

La progression du trafic maritime

Durant les quarante années qui ont précédé la guerre, le total des marchandises manutentionnées dans nos ports a passé de 12.863.000 tonnes à 46.995.000, soit une augmentation de 265 °/₀.

A lire les statistiques, on s'aperçoit que le trafic double de vingt en vingt ans. Sans doute, n'est-ce pas là une loi économique, mais c'est une constatation qui doit nous porter à ne pas considérer comme immuables les chiffres actuels.

Ainsi, nous avons vu les raisons de la transformation des ports au point de vue technique, mais d'autres facteurs interviennent pour leur aménagement. Ils sont d'ordre politico-économique et ce sont eux que nous allons étudier maintenant.

CHAPITRE II

LA CONSÉQUENCE DU DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS MARITIMES

La nécessité d'une politique des ports

Les ports modernes doivent être étudiés non seulement du point de vue particulier de leur aménagement, mais en corrélation avec une politique d'ensemble fondée sur les nécessités techniques générales telles que nous les avons envisagées plus haut et aussi sur :

1° La division du travail ;

2° Une conception de leur rôle au point de vue du raccordement à l'arrière-pays.

La spécialisation des ports

La division du travail entre les ports, réalisée dans la plupart des grands pays industriels a été étudiée avec une compétence particulière par M. Hersent. Il a conclu au classement suivant :

Ports de pêche et de cabotage ;
Ports de répartition ;
Ports de commerce international ou général ;
Ports de transit ;
Ports mixtes (militaires ou commerciaux) ;

Ce classement suivant la destination économique a été conçu en tenant compte des avantages particuliers offerts par chaque port d'après sa situation géographique et sa situation au point de vue économique. Ainsi entrent en ligne de compte :

Les avantages nautiques ;

L'éloignement ou le rapprochement des grands courants commerciaux ;

La position par rapport aux artères ferrées ou fluviales de pénétration ;

Et un deuxième groupe de motifs d'un autre ordre :

Caractère économique des arrières-pays desservis ;
Etendue et capacité.

Longtemps on a multiplie les ports sans considération particulières pour leur affectation économique. Ils ne différaient que par la dimension de leurs ouvrages. Il faut au contraire les spécialiser suivant leur trafic dominant et doter chacun d'eux d'installations modernes et spéciales. Ils rendront ainsi le maximum de services à l'économie nationale dont la prospérité est intimement liée à celle de ces instruments d'échange que sont les ports. Les milliards de dépenses imputables à la hausse des frets, aux surestaries, aux retards, ont été causées par notre pénurie de tonnage et plus encore par l'insuffisante capacité de réception et d'évacuation de nos ports maritimes.

Nous touchons ainsi au dernier point de cette étude d'une politique des ports en général.

La fonction des ports dans le problème de la circulation

Ils doivent être avant tout des points de jonction et de transbordement entre deux moyens de transport. Il faut donc que leur aménagement s'inspire de la technique qui prévaut dans les transports maritimes et terrestres. Car s'il est vrai que le commerce est toujours disposé à profiter des facilités qui lui sont offertes, il est aussi juste de dire qu'un port possédant un outillage démodé n'imposera jamais bien longtemps un cadre trop étroit à un commerce florissant. Les élévateurs, les moto-rampes, les grues à grand rendement, sont des outils qui diminuent les frais généraux qui grèvent la marchandise dans des proportions trop considérables pour qu'on puisse ne pas les utiliser dès qu'un seul concurrent les a sous la main.

Il en est de même pour toutes les installations que comportent l'entretien et les réparations des vapeurs dont l'établissement est extrêmement coûteux. Les bassins de radoub nécessitent de longs travaux et l'entretien d'un personnel spécialisé et onéreux.

Conclusion

L'importance de plus en plus grande des ports maritimes, la complexité des besoins qu'ils ont à satisfaire, le caractère commercial que la concurrence étrangère les a obligés à faire intervenir dans l'établissement de leurs tarifs a entraîné un changement dans la conception que l'on avait primitivement de leur exploitation. Des lois successives ont battu en brèche la centralisation excessive qui était le trait caractéristique du régime administratif de nos ports.

Nous allons passer rapidement en revue le régime sous lequel étaient nos établissements maritimes jusqu'à ces dernières années et les résultats obtenus par ce système de mise en valeur. L'étude de la nouvelle législation en sera facilitée.

CHAPITRE III

LES PORTS FRANÇAIS JUSQU'A NOS JOURS

La France a consacré à son outillage maritime en un siècle, de 1814 à 1913, 2.076.000.000 de francs. Sur ce chiffre la part de l'Etat a été de deux tiers environ. Encore les travaux des ports proprement dits n'ont-ils absorbé que 1.370 millions après déduction des frais pour phares et balises ainsi que pour l'outillage public complémentaire de manutention et d'entreposage.

De 1870 à 1879, le Gouvernement plus préoccupé de la liquidation de la guerre que d'entamer de grands travaux se contenta de poursuivre ceux qui étaient engagés.

En 1879, la loi du 28 juillet établissait un programme d'ensemble de travaux portant sur 76 Ports. Appelé aussi programme Freycinet, cette loi devait entraîner une dépense totale de 296 millions, majorée plus tard de 450 millions. En réalité, l'effort porta sur 54 Ports seulement, mais était encore trop dispersé. De plus, les majorations successives effrayèrent le Gouvernement qui abandonna une partie du programme et l'exécuta si lentement, que lors de sa mise en service il ne répondait déjà plus aux exigences de la navigation et du commerce.

Le programme Baudin fut également mutilé. Le Parlement réduisit de 163 à 87 millions les crédits à allouer aux ports. A partir de 1909 nous voyons une série de lois consacrant pour près 500 millions de travaux d'envergure, mais sans anticipations sur les besoins futurs. Le Ministre des Travaux Publics définissait ainsi ses conceptions devant la Haute assemblée : « Je demande au Sénat de se rendre compte que nous sommes seulement au XX^e^ siècle et qu'il ne s'agit pas de voter le projet d'un port destiné à recevoir des navires qui existeront dans 20 ou 25 années si jamais ils existent, mais simplement de l'adapter aux conditions de la navigation et du commerce actuels. » Le résultat de cette politique, nous le connaissons, hélas, trop bien. M. Artaud, président de la Chambre de Commerce de Marseille, prenant ce port pour exemple pouvait dire à la fin de la guerre : « La vérité est que la guerre nous a trouvés sans quais, sans hangars, sans

outillage suffisant, et là, il nous suffit de constater qu'à un développement de 82 %, du trafic n'avait correspondu qu'une augmentation de 17 % de longueur utilisable des quais. »

Quelles étaient donc les causes d'une pareille situation ?

Un régime financier défectueux ;
Un aménagement incomplet ;
Un régime d'exploitation démodé.

Nous allons brièvement examiner ces trois points.

En un siècle le pays a dépensé :

1.370 millions pour les ports ;
2 milliards pour ses voies navigables ;
18 milliards pour ses voies ferrées ;
40 milliards pour ses routes ;

Pendant ce même temps notre port le plus cher, le Havre, coûtait 225 millions. Or, de 1880 à 1914 on consacrait à Hambourg, 400, à Anvers, 250 millions. Signalons encore qu'en 50 ans les Anglais consacraient à leurs ports 3 milliards dont plus des 5/6 pour les principaux d'entre eux.

Chez nous au contraire, on dispersait les efforts, et tandis qu'à nos 7 Grands ports on consacrait 537 millions, sous l'influence de considérations électorales on distribuait 337 aux moyens et 390 aux petits.

Enfin, l'exécution des travaux ordonnés sur un budget annuel entraînait une incertitude quant au rythme normal d'achèvement prévu.

L'aménagement de nos ports est surtout devenu défectueux à la suite de la mise en service des grands paquebots. Les tirants d'eau prévus entraînaient l'assujettissement à la marée pour l'accès aux bassins à flot et mettaient nos ports en état d'infériorité vis à vis de nombreux ports étrangers plus largement conçus. Nos bassins de radoub aussi n'étaient pas capables de concurrencer ceux de Southampton et de Hambourg. Les plus grands, ceux de Brest et de St-Nazaire, étaient prévus pour des navires de 250 mètres, et nos transatlantiques devaient souvent se faire radouber dans les bassins de la Marine nationale, les cales de ces deux ports de commerce n'étant pas toujours disponibles.

Les quais et surtout l'outillage étaient dans le même état d'infériorité. Qu'avons nous en France qui puisse être com-

paré aux 800 Appareils de levage de Hambourg se succédant tous les 30 mètres et dont plusieurs avaient une force de plus de 100 tonnes ?

L'exploitation enfin, était la fable de l'étranger. Les discussions relatives au canal de Marseille au Rhône ont duré 22 ans ! Au Havre, de l'étude des projets à leur réalisation définitive, il se passe 31 ans (1879-1910) ! Ces exemples suffiront à mettre en relief l'inconcevable lenteur de l'administration des ports. M. Chardon, Maître des requêtes du Conseil d'Etat, dans son ouvrage : « Essai sur le fonctionnement de nos administrations des ports, » a rappelé le passage des projets de travaux devant 18 organismes administratifs avant l'approbation définitive. Les formalités sont telles qu'un délai minimum de 18 mois est à prévoir avant de pouvoir commencer des travaux qui peuvent être autorisés par simple décret. Mais que dire dès qu'il y a participation de l'Etat ? Il faut alors une loi dont le vote rapide est souvent problématique car l'intervention des deux assemblées, de leurs Commissions, retarde l'aboutissement du moindre projet pendant des mois, quand ce n'est pas pendant des années.

L'absence de direction avait une influence désastreuse sur sur le rendement. Les différents services du port relevaient de 5 ministères qui souvent s'ignoraient entre eux. En plus des pouvoirs publics, il fallait compter avec les Compagnies de chemins de fer, les entreprises privées, les concessionnaires d'entrepôts et une foule d'organismes plus ou moins contrôlés.

Une comptabilité distincte pour chaque port ne pouvait être établie dans ces conditions, recettes et dépenses se perdant dans une foule de budgets publics ou privés différents. Or il est capital de connaître le coût et la productivité de chaque établissement maritime et de pouvoir comparer les prix de revient des mêmes opérations dans les différents ports. C'est à leur rendement commercial qu'on doit juger leur utilité. Un port, qui, à la longue, n'est pas payant est une superfluité.

La guerre a accentué les défectuosités du régime administratif de nos ports. Pour y remédier, on a créé au cours des hostilités l'unité de direction avec un Conseil d'exploitation, et les résultats obtenus ont été tels malgré de nombreuses erreurs que les rédacteurs des lois réorganisant le régime des ports s'en sont largement inspirés.

Mais dès 1907 des projets de lois tendaient à libérer les ports de l'emprise étouffante de l'administration. (Proposition Siegfried).

Une longue campagne a abouti à la suite des efforts combinés des Chambres de Commerce, de la Ligue maritime et de diverses personnalités parlementaires au vote de la loi du 5 Janvier 1912. Son esprit donnait en partie satifaction à ses promoteurs et quoique modifiée, elle est encore la base du nouveau régime administratif des ports de commerce.

CHAPITRE IV

LES INNOVATIONS DE LA LOI DU 5 JANVIER 1912

Son inapplication

L'exposé des motifs de la loi du 12 juin 1920 résume en quelques mots le caractère de la réforme de 1912 :

« La loi de 1912 n'a réglé aucune des questions qui avaient été soulevées à l'occasion du régime des ports maritimes ; elle s'est bornée à transférer à un organisme local la presque totalité des attributions de l'administration centrale du ministère des Travaux publics. » Œuvre décentralisatrice et non réforme profonde du régime, telle a été la loi de 1912. Nous étudierons brièvement les modifications qu'elle apportait au régime administratif des ports de commerce.

La loi autorise le gouvernement à créer, dans chaque port maritime de commerce, par décret rendu en Conseil d'État,

un Conseil d'administration du port. Ce Conseil voit ses attributions définies par les articles 2 et 3. Il a à pourvoir à l'entretien du port et de ses accès, sous le contrôle de l'administration, et intervient dans toutes les questions relatives à l'extension et à l'amélioration du port. Pour les travaux qui n'apportent pas une modification essentielle, les projets sont approuvés et exécutés directement par le Conseil, sous le contrôle de l'Etat, l'administration n'intervenant que pour régler ce qui se rapporte à l'installation des péages destinées à couvrir les dépenses. Sous le régime de centralisation, une autorisation était nécessaire pour exécuter le moindre travail, et, au delà de 50.000 francs, il fallait une autorisation par décret en Conseil d'Etat avec enquête et avis du ministère des Finances.

Quant à l'outillage, le Conseil peut opérer le rachat aux conditions du cahier des charges, des concessions d'outillage faites à d'autres que la Chambre de commerce et rentrer en possession, à la place de l'Etat, des établissement concédés au fur et à mesure de l'expiration des concessions. Il peut encore acquérir à l'amiable les outillages privés.

Le Conseil a la surveillance des voies ferrées des quais, de l'éclairage, des attributions d'eau et de lumière, des occupations temporaires du domaine public, de la police du port, du pilotage et des secours contre l'incendie. Ces attributions sont restreintes par une intervention de l'Etat en matière de baux, d'aliénation et d'acquisition d'immeubles.

Le Conseil d'administration est composé de représentants des intérêts locaux, régionaux et généraux du pays. Dans les villes ou siège une Chambre de commerce, il est composé de quinze membres.

Le président de la Chambre de commerce président ;

Cinq membres désignés par la Chambre de commerce dont trois choisis parmi ses membres et les autres parmi les représentants des intérêts du commerce maritime ;

Un membre du Conseil municipal et un membre du Conseil général, tous deux choisis par leurs collègues ;

Cinq membres nommés par décret sur proposition des ministres des Travaux publics, du Commerce et des Finances, ce dernier n'ayant qu'un seul représentant :

Un ouvrier du port ;

Un membre appartenant à une entreprise de transports terrestres ou fluviaux desservant le port, après avis de la Chambre de commerce.

Les fonctionnaires attachés au service dont ils ont la gestion, ainsi que les agents payés sur les fonds dont ils disposent ne peuvent être membres du conseil.

Le préfet, le sous-préfet, l'ingénieur en chef du port et le chef du pilotage ont voix consultative.

Le Conseil nomme à tous les emplois, mais en fait il devra prendre le personnel supérieur dans les cadres du Ministère des Travaux Publics et la nomination de tous les emplois importants est réservée au Ministre. L'ingénieur en chef est désigné après avis du Conseil d'administration. Le receveur comptable est nommé par le Ministre des Travaux publics avec l'agrément du Ministre des Finances.

La situation de l'ingénieur en chef vis à vis du Conseil est ainsi définie dans l'exposé des motifs : « La situation de l'ingénieur en chef vis à vis du Conseil aura quelque analogie avec celle du préfet d'un département vis à vis du Conseil général » ; c'est donc lui qui représentera l'Etat et qui sera l'exécuteur des décisions prises, mais comme les organes d'exécution subsistent, on voit mal le rôle analogue à celui d'un préfet qu'aurait eu à remplir l'ingénieur. C'est là en effet la faiblesse caractéristique de la loi de 1912 : il n'y a pas d'organe unique d'exécution, en qui soient concentrés les pouvoirs nécessaires pour diriger l'exploitation du port.

La personnalité civile est accordée au port.

Ses ressources sont constituées par les droits de quais, les produits de l'exploitation de l'outillage public exploité par lui, les produits de péages locaux destinés à payer les services qu'il organise dans l'intérêt général, les produits des redevances pour les occupations temporaires du domaine public, et enfin le produit des taxes et péages dont la perception aurait été régulièrement autorisée.

A ces recettes ordinaires, il faut ajouter les recettes extraordinaires : subsides des pouvoirs publics, produit des emprunts, dons et legs, ainsi que le produit des péages locaux établis par application des lois sur la marine marchande.

Deux budgets, l'un comportant les dépenses permanentes ou ordinaires, et l'autre les dépenses extraordinaires devront

être établis chaque année, et soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics qui pourra faire inscrire d'office les dépenses qu'il jugerait nécessaires.

Les délibérations du Conseil peuvent être annulées par le Préfet. Sa dissolution ne peut être prononcée que par le Ministre des Travaux publics.

L'application de la loi est facultative. Au cas où à la suite d'un essai négatif, on constate que le nouveau régime ne convient pas à un port, le Gouvernement se réserve le droit de supprimer par un décret rendu dans les formes du décret institutif l'organisme nouveau, et de revenir au régime antérieur.

La loi maintient également la compétence des tribunaux administratifs en matière de travaux publics.

Un règlement d'administration publique est prévu pour mettre au point l'application de la loi.

Telles sont les dispositions essentielles de la loi de 1912. La question de ventilation des droits de quai soumise à l'administration des Douanes retarda le règlement attendu, et lorsqu'enfin parut le décret du 10 mars 1916, il modifiait tellement la loi, entourait de formalités si compliquées la gestion des Conseils d'administration, qu'aucun des intéressés ne voulut se risquer à tenter l'aventure de l'autonomie. D'ailleurs, la chose était difficile ; le décret restait muet sur les points les plus importants : droits de quai, obligations réciproques à constater par la convention à passer entre l'Etat et la Chambre de Commerce intéressée, pour la détermination des engagements de l'un et de l'autre. Or cette détermination s'appliquait tant à l'outillage qu'à l'entretien et l'exécution des travaux du port.

La loi de 1912 restait donc inapplicable. Mais la guerre avait donné aux Chambres de Commerce une vitalité nouvelle qu'elles entendaient utiliser à leur profit. Les charges de l'Etat d'autre part, étaient devenues telles en 1919, que la possibilité de se décharger d'une partie de ses obligations sur un organisme solide ne pouvait qu'être favorablement accueillie par le Gouvernement. La loi du 12 Juin 1920 a connu par suite de ces circonstances, moins d'appréhensions et un esprit plus libéral de la part des pouvoirs publics. Son élaboration en a été facilitée et ses dispositions tiennent compte dans une large mesure des enseignements de la guerre.

CHAPITRE V

LA LOI DU 12 JUIN 1920

Le règlement d'administration publique du 23 sepembre 1921

La loi de 1912, complétée par le règlement de 1916 était, nous l'avons vu, inapplicable. Sous l'impulsion du Ministre des Travaux publics, on envisagea une réforme profonde des dispositions primitives, qui aboutit à un « Projet de loi concernant l'autonomie des ports maritimes de commerce et la simplification des formalités relatives à l'exécution des travaux des ports. » Ce projet est devenu à quelques modifications près, la loi du 12 Juin 1920.

La tentative faite en vue d'harmoniser, en la personne du directeur, les autorités et les influences diverses, souvent peu concordantes, qui participent à la gestion de nos établissements maritimes, constitue la principale originalité du régime nouveau. Cet organe d'exécution devait être chargé sous l'autorité du Conseil d'administration, de la direction des travaux et des services techniques du port, ainsi que de la gestion du Domaine public.

Comme agent du pouvoir Central, il a autorité sur tous les services publics intéressés à l'exploitation : Travaux publics, chemins de fer, navigation intérieure, phares et balises, douane, pilotage, inscription maritime, inspection de la navigation, police sanitaire maritime, police du port.

Comme agent d'exécution du Conseil, il assure la gestion du port. Par délégation, il nomme à tous les emplois en se conformant aux lois et règlements spéciaux à certaines catégories d'agents. Toutefois l'ingénieur en chef, les ingénieurs et conducteurs, chargés des travaux, ainsi que les officiers de po-

lice du port continuent d'être nommés (l'ingénieur en chef après avis du Conseil d'administration) et administrés par le Ministre des Travaux publics.

Le Directeur est nommé par décret sur la proposition du Ministre des Travaux publics et choisi sur une liste de présentation de trois candidats établie par le Conseil d'administration. Il peut être relevé de ses fonctions de la même façon, soit sur la proposition du Conseil, soit ce dernier consulté.

Une autre disposition importante de la loi de 1920 concerne les pouvoirs et la composition du Conseil d'administration.

La nouvelle loi dans son article 10 n'entre pas dans l'énumération détaillée du texte de 1912. Elle se borne à préciser que le Conseil statue définitivement sur les travaux, l'outillage et l'exploitation du port, sauf sur les projets entraînant des transformations ou des modifications essentielles dans ses ouvrages ou accès. De même, sont exclus de la compétence en dernier ressort du Conseil, les travaux effectués avec le concours financier de l'Etat.

Cette rédaction est plus large que celle de la loi de 1912 qui interdisait l'acquisition, l'aliénation ou l'échange d'immeubles, sans autorisation ministérielle.

L'intervention du Préfet est supprimée vis à vis des décisions prises par le Conseil. Les délibérations sont transmises directement au Ministre qui doit statuer dans le délai d'un mois, et qui, en cas de veto, ne peut annuler les délibérations que par une décision motivée, prise après l'avis du Conseil supérieur des Travaux publics.

La loi innove encore en ce qui concerne la composition du Conseil. Le nombre de ses membres, primitivement fixé dans les villes ou siège une Chambre de Commerce, au chiffre immuable de quinze, devient variable suivant l'importance des établissements maritimes et peu aller de neuf à vingt-et-un. Cette disposition est logique. Elle permet d'associer aux travaux du Conseil des personalités techniques, des représentants des Chambres de Commerce de la région dont le concours permanent peut être d'une sérieuse utilité. Avec le système nouveau, le nombre des membres désignés par la Chambre de Commerce du port principal ou nommés par décret sur présentation des Chambres de la région est de quatre

pour un Conseil de neuf membres ; huit pour un Conseil composé de quinze membres ; douze, pour un Conseil composé de vingt-et-un membres.

Les Chambres de Commerce de nos grands établissements maritimes protestèrent avce véhémence contre ces dispositions qui les déssaisissaient et leur enlevaient la majorité qu'on leur avait toujours reconnue jusqu'alors au sein du Conseil.

La loi de 1912 conférait le droit de présidence du Conseil d'administration au Président de la Chambre de Commerce du port principal. La loi de 1920 prévoit l'élection du Président par ses collègues. Elle spécifie en outre pour éviter l'effacement ee celui-ci que les fonctions du président sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député.

La désignation du membre ouvrier est simplifiée. Celui-ci est nommé sur présentation de candidats de syndicats ouvriers, chefs d'équipes et contremaîtres.

Les catégories parmi lesquelles le Gouvernement est autorisé à choisir les membres du Conseil qu'il lui appprtient de nommer sont énumérées par la loi.

Le contrôle préventif des dépenses est supprimé.

Le titre II de la loi du 12 juin 1920 ne concerne pas le régime administratif des ports. Nous passerons donc à l'étude du règlement d'administration publique pour l'application de son titre I, et qui a été promulgué le 23 septembre 1921.

Le règlement d'administration publique du 23 septembre 1921

La commission inter-ministérielle chargée de préparer le règlement prévu par l'article 24 de la loi du 12 juin 1920. se trouvait en présence de quelques difficultés à résoudre, la plupart soulevées par l'Union des Chambres de Commerce maritimes. Celle-ci désirait le maintien du caractère faculta

tif de la loi, le respect du principe de la majorité appartenant à la Chambre du port principal dans le Conseil d'administration, la suppression de la nécessité pour ce même Conseil de présenter une liste de trois noms pour la nomination du Directeur.

Sur le premier et le second point, il fut admis que le Ministre des Travaux publics pouvait, soit sur la demande du Comité régional du groupement économique auquel appartient l'établissement maritime, ou de la Chambre de Commerce du port principal, soit d'office, après consultation de ces deux organismes, constituer une commission d'étude. Le décret du 28 septembre 1921 indique la composition et les attributions de cette Commission :

Elle comprend : le Président et un membre de la Chambre de Commerce du port ; un représentant du groupement économique régional auquel appartient l'établissement maritime; le maire de la ville où est situé le port ; un représentant des réseaux de chemin de fer intéressés ; un représentant de l'armement, et s'il y a lieu, un représentant de la navigation intérieure ; l'ingénieur en chef du port ; et éventuellement, un représentant de chacune des Chambres de Commerce secondaires, à incorporer dans la circonscription du port autonome, ainsi que l'ingénieur en chef de chacun de ces ports. Quand le port de commerce est juxtaposé, à un port militaire, la Commission comprend un représentant désigné par le Ministre de la Marine.

Elle est présidée par le Président de la Chambre de Commerce du port principal, ou à défaut, par un des Membres de la Commission désigné par le Ministre des Travaux publics. L'ingénieur en chef du port principal remplit les fonctions de rapporteur.

La Commission s'éclaire de tous les avis utiles.

Elle élabore et transmet au Ministre des Travaux publics le projet de la notice sur laquelle sera, s'il y a lieu ouverte l'enquête.

A la suite de l'élaboration de la notice, l'article 3 prévoit une conférence inter-ministérielle comprenant les représentants des ministères intéressés réunis sur convocation du Ministre des Travaux publics, qui arrête les termes de la notice sur laquelle portera l'enquête. Cette notice renferme tous les renseignements nécessaires pour définir la consistance de

l'établissement maritime à créer et les conditions financières de la remise des installations à la nouvelle administration. Elle examine les conditions dans lesquelles peuvent être achevés les travaux en cours ainsi que les conséquences de l'institution du nouveau régime. Elle fait connaître notamment :

1°) Les limites de la circonscription du futur port autonome ;

2°) Le bilan futur du port faisant ressortir la situation active et passive du compte d'établissement et du compte d'exploitation ;

3°) La consistance et les conditions de remise des services d'outillage, dont l'Etat, les Chambres de Commerce ou d'autres concessionnaires sont détenteurs ;

4°) Le mode de calcul du montant annuel des frais de contrôle ;

5°) Le nombre des membres du Conseil d'administration et la liste des Chambres de Commerce appélées à participer à la désignation des membres nommés par décret ;

6°) La liste des communes où devra être affiché l'arrêté préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête prévue.

La notice servant de base à l'enquête ne peut être arrêtée par les Ministres qualifiés qu'après consultation d'une Commission spéciale chargée de déterminer la consistance et les conditions de fonctionnement du futur établissement autonome.

Sitôt la notice arrêtée, le ministre des Travaux publics la transmet au Préfet du département où se trouve le port principal. Celui-ci prend un arrêté qui est porté à la connaissance du public cinq jours au moins avant l'ouverture de l'enquête qui a lieu dans toutes les communes intéressées ; dix jours après la clôture, la Commission qui a rédigé la notice se transforme en Commission d'enquête et donne son avis dans un délai maximum d'un mois.

L'ingénieur établit alors son rapport qui doit parvenir au Préfet dans un délai de six semaines. Dans les quinze jours suivant réception, ce dernier doit transmettre le dossier avec son avis au Ministre des Travaux publics.

Il convient de remarquer que le détail des attributions de ces différents organismes, ainsi que leur fonctionnement est minutieusement règlementé afin d'éviter l'inertie possible de l'administration ou de la Commission d'enquête.

La présentation de trois candidats au Ministre en vue de la nomination du directeur préocupa les rédacteurs du projet de décret, mais en raison du caractère impératif des dispositions de la loi il ne fut pas possible d'aller à l'encontre du texte législatif.

On n'en reparla plus, le Ministre ayant assuré qu'en fait cela ne serait pas nécessaire. Effectivement, il devait en être ainsi plus tard lors de la nomination des directeurs de Bordeaux et du Havre.

Le mode de désignation des membres du Conseil d'administration ne change que pour ce qui concerne ceux d'entre eux nommés par décret. M. Huyard délégué des Chambres de Commerce maritimes au comité de rédaction du projet de Règlement essaya d'assurer à la Chambre du port principal une influence prépondante au sein du Conseil. S'il n'y réussit pas complètement il obtint du moins que l'avis de cette Compagnie soit pris, préalablement à la désignation de tous les membres nommés par décret.

Il était enfin prévu que le Conseil d'administration pouvait constituer parmi ses membres un Comité de Direction auquel il déléguerait certaines de ses attributions.

La loi de 1920 semblait abandonner définitivement le système du contrôle préalable des dépenses, et prévoyait une vérification des comptes de gestion dans la même forme que celle pratiquée pour les établissements publics. Le Ministre des Finances, lors de la préparation du projet de décret essaya de revenir sur cette question d'une importance considérable. L'accord ne put se faire que sur une formule transactionnelle proposée par M. Brichaux, Président de la Chambre de Commerce de St-Nazaire : le contrôle préalable d'un agent du Ministre des Finances est supprimé et le système budgétaire prévu est remplacé par une combinaison analogue à celle pratiquée par les communes et comportant deux budgets : L'un primitif ou de prévision, l'autre supplémentaire permettant de reviser le premier au résultat de compte de gestion.

Le régime de l'autonomie des ports était enfin établi. Imparfait sans doute comme toute institution à ses débuts, mais excellent dans son esprit, il allait permettre un essai de décentralisation dans des conditions favorables.

Les intéressés eux-mêmes et au premier plan les promoteurs de la réforme, je veux dire, les Présidents des Chambres de Commerce maritimes, ne faisaient en effet que les objections suivantes au Règlement de 1921 : « Ce qu'il ne faut pas oublier, et ceci est, non pas une critique, mais la constatation d'un fait matériel, qui échappe, d'ailleurs, à notre contrôle, que l'autonomie des ports, telle qu'elle va être constituée, repose, plus manifestement, encore que le régime actuel, sur ce paradoxe d'une exploitation proprement industrielle, confiée à une organisation qui n'est appelée à bénéficier d'aucune des conditions dont la réalisation assure le succès des entreprises privées : le stimulant de l'intérêt personnel chez ceux qui sont chargés d'assurer l'administration de l'œuvre commune ; la possibilité pour les iniatitives fécondes de se développer rapidement à l'abri des conflits d'attributions comme des lenteurs inhérentes aux formalités administratives, pour simplifiées qu'elles soient ; l'unité et la pérennité des directives, difficiles à obtenir avec un Conseil d'administration composé d'éléments d'origines et de tendances diverses et appelé à des renouvellement fréquents.

Autant de points sur lesquels les réserves générales ; d'ordre en quelque sorte psychologique, que nous avons formulés jadis subsistent encore. »

Et pour qui a suivi une longue lutte de tous ces hommes d'affaires, pour se libérer de la contrainte administrative, ces réserves apparaissaient comme ne devant pas entraver l'action heureuse du nouveau régime. Débarrassés du soucis de confiner leurs actes au cadre désuet imposé par l'administration, ils la remplaceront avantageusement dans l'exploitation de nos grands établissements maritimes. D'ailleurs, si on ne devait trouver de stimulant que dans la possibilité de satisfaire des intérêts particuliers, ne doit-on pas craindre qu'il ne s'ensuive dans ce cas une méconnaissance de l'intérêt général ?

Doit-on préférer à l'autonomie la formule de la concession qui a été si en vogue dans les pays neufs et qui a donné il faut en convenir, des résultats surprenants. Est-elle désirable, est-elle possible en France ? Nous étudierons plus loin la question après avoir envisagé les conditions dans lesquelles fonctionnent dès maintenant les ports de Bordeaux et du Havre.

CHAPITRE VI

LES APPLICATIONS DU NOUVEAU RÉGIME

Les textes que nous avons étudiés allaient recevoir bientôt une application pratique. Au 1er janvier 1925, Bordeaux, le Havre et Strasbourg, avaient demandé et obtenus l'autonomie. A cette date, les deux premiers étaient entrés dans la période de réalisation effective. Notre grand port rhénan, par contre, pour des motifs techniques autant que commerciaux a préféré retarder son adhésion au bénéfice de la loi du 24 avril 1924 qui lui accordait les mêmes avantages qu'aux deux autres établissements maritimes.

Bordeaux et Le Havre, se sont trouvés en présence de difficultés du même ordre pour obtenir la mise en œuvre du nouveau statut administratif. Tous deux d'accès difficile et d'entretien onéreux, ils ont cherché à diminuer autant que possible leurs charges, en augmentant le subside annuel de l'Etat pour l'entretien des accès. Le Havre a même excipé de son « caractère national », en raison de sa situation géographique, pour faire admettre une subvention plus forte, de la part des pouvoirs publics. Toutefois, Bordeaux, port d'exportation autant que d'importation a soulevé des questions de tous ordres, avant d'accéder au projet du Gouvernement. Des solutions incomplètes ou imparfaites sont intervenues qui rendent l'étude de sa situation nouvelle particulièrement complexe. C'est sur ce port surtout, que portera notre étude. Nous nous bornerons à indiquer les résultat définitifs obtenus par le Havre et ne ferons pas une deuxième fois l'étude détaillée de formalités administratives, qui, faites à la même époque, et ayant des objets similaires, sont empreintes du même esprit.

Bordeaux

Le Comité de la Région économique du Sud-Ouest dans sa réunion du 27 novembre 1922, puis la Chambre de Commerce de Bordeaux dans sa séance du 1er décembre suivant estimè-

rent que la loi de 1920, complétée par le règlement de 1921, offrait la possibilité d'un essai utile du régime nouveau. Les intéressés stipulaient cependant que cette tentative ne pouvait avoir lieu que si, dans le silence du texte législatif ou en présence de l'ambiguité de certains de ses passages, des garanties précises étaient apportées sur plusieurs points.

La demande d'autonomie pour le port de Bordeaux fut subordonnée, à l'acceptation préalable par le Gouvernement de treize proprositions. Les unes avaient trait à l'interprétation de la loi ou à des accords intervenus au cours des travaux préparatoires ; les autres, singulièrement plus importantes, avaient pour objet de donner une solution de principe à des problèmes essentiels : la circonscription du port autonome, la détermination du subside annuel de l'Etat, la création d'un fonds de roulement, le régime fiscal, etc.

On pourrait croire que le seul fait de soulever de pareilles questions aurait eu pour conséquence de retarder toute application pratique pour un temps indéterminé. Il n'en fut rien. Le Ministre d'alors, M. Le Trocquer, désireux de voir se réaliser enfin une expérience de décentralisation et de gestion industrielle en matière d'établissements maritimes, fit preuve de l'esprit le plus conciliant. L'entente intervint en décembre 1922 sur les questions préalables, et dès lors, la procédure normale prévue allait être mise en œuvre. Un arrêté ministériel du 22 janvier 1923, institua la Commission d'étude prévue par le règlement d'administration publique du 23 septembre 1921. Convoquée dès le 1er février, elle commença l'examen en commun du dossier dont les éléments devaient permettre l'élaboration de la notice devant servir de base à l'enquête prévue par la loi. La notice, adoptée tôt après, fut examinée par le Conseil général des Ponts et Chaussées, sur la demande du Ministre.

Cet organisme dénué de l'esprit libéral qui caractérisait l'administration des Travaux publics depuis la guerre, faillit compromettre tout ce qui était acquis en demandant qu'on incorporat au port autonome les ouvrages de la Pointe de Grave. Il voulait, de plus, l'obliger à dresser un inventaire estimatif du matériel cédé dont il deviendrait comptable vis à vis des cédants. Il interprétait encore le mot accès de façon si large que l'entretien des rivages de la mer, dont le caractère national ne fait pas de doute, était partiellement mis à la charge du nouvel organisme.

Mais c'est surtout au point de vue fiscal que les dispositions envisagées grevaient démesurément une entreprise à ses débuts. Le Conseil général des Ponts et Chaussées, demandait en effet la réduction de la subvention de 4.401.000 francs accordée par la notice au Port, en compensation des charges lui incombant du fait de sa subtitution à l'Etat dans l'entretien des ouvrages et accès. Mais ce n'était pas tout, il faisait aussi passer l'assurance du matériel d'exploitation assumée jusqu'alors par l'Etat. à l'établissement maritime, sans contre-partie. Or ceci représentait une dépense de 720.000 francs non prévue dans le budget primitif.

A la suite de la décision ministérielle du 13 juillet 1923, qui faisait siennes les conclusions du rapport du Conseil des Ponts et Chaussées, M. Huyard, s'exprimait ainsi : « Il nous sera permis de marquer notre surprise de voir ainsi creuser dans le projet du budget du futur port autonome un déficit considérable et d'envisager, pour le combler, le recours aux solutions préconisées par l'article II de la loi de 1920. Créer des taxes supplémentaires équivaut en effet à placer le port de Bordeaux dans un état d'infériorité caractérisé à l'égard des autres ports français et étrangers et à produire au profit de ces derniers, des détournements de trafic. En agissant ainsi le Conseil a négligé les engagements répétés consentis par les représentants qualifiés des Pouvoirs publics. Il a en même temps, je prends la liberté de le dire, mal compris l'état d'esprit des Compagnies consulaires et des usagers. »

« Pense-t-il que les hommes dévoués qui vont prélever sur les heures consacrées à leur besogne professionnelle le temps nécessaire pour apporter à l'administration du port autonome le concours qui leur sera demandé, que, notamment, les membres du Comité de Direction, qui devront consacrer une partie de leur journée à la gestion d'une des entreprises les plus importantes et les plus complexes de la région, pense-t-il, dis-je, que ces hommes envisageraient la possibilité de consentir un tel effort, si celui-ci devait tendre uniquement à alléger la charge que l'Etat consent aujourd'hui en faveur de leur port ou qu'il continuerait à assumer si ce port restait non autonome. »

Expliquons-nous nettement : « Nous sommes absolument convaincus que, grace aux tendances décentralisatrices du régime nouveau, grace à une exploitation industrialisée, poursuivie suivant nos méthodes habituelles ; vivifiée, sous le contrôle de l'Administration, par l'esprit d'initiative qui fait la force

de nos entreprises privées, nous obtiendrons à moindres frais un rendement meilleur. Mais les fruits de ce labeur, nous entendons que ce soit notre établissement maritime qui en recueille la plus large part, et d'abord, sous les espèces d'une amélioration de son outillage, et d'un allègement des taxes qui frappent sa clientèle. »

« Ainsi seulement, d'ailleurs, s'avèreront l'intérêt, les bienfaits de l'autonomie ; ainsi seulement, nos ports français pourront soutenir la concurrence de leurs rivaux étrangers et reprendre la place qui leur appartient et qu'ils ont perdue ».

Plus loin, le Président de la Chambre de Commerce de Bordeaux n'en disait pas moins : « Comme les membres du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées, nous sommes inspirés par le souci du bien public. De même que nous avons pour leur haute valeur professionnelle une considération qui nous fait nous incliner devant les solutions qu'ils apportent dans l'ordre technique, ils ne nous refuseront pas en matière de gestion industrielle et commerciale, une compétence, qui donne quelque valeur à nos opinions motivées. »

« Si le Ministre a cru devoir, sans y être obligé, par la loi, consulter le Conseil Général des Ponts-et-Chaussées, la Commission interministérielle demeure seule qualifié pour arrêter les termes de la notice sur laquelle doit porter l'enquête. On nous entendra donc à nouveau et nos arguments sont trop puissants pour que nous n'attendions pas avec sérénité la décision qui sera prise ; notre voix sera entendue. »

Cet optimisme devait être mis à rude épreuve, particulièrement sur trois des questions en litige :

1°) L'incorporation des ouvrages de la pointe de Grave ;

2°) La cession éventuelle à titre gratuit de tout ou partie des entrepôts de la Chambre de Commerce du port autonome;

3°) L'application des dispositions de la loi relatives aux accès.

La commission interministérielle se réunit le 19 octobre 1923 et finit pour aboutir à des solutions transactionnelles qui furent incorporées au projet de notice remanié.

Le projet de notice proposé par le Comité d'étude et de rédaction de la commission interministérielle fut déposé le 28 janvier 1924.

Aux termes de ce projet, le port autonome comprend : Tels qu'ils existent et se comportent actuellement le port même de Bordeaux, le port annexe de Blaye, y compris l'appontement destiné aux grands navires ; le port annexe de Paulliac Trompeloup y compris le pont du Gaët ; le port annexe projeté du Verdon.

En outre, la Garonne en aval du port de Bordeaux, la Dordogne entre le point kilométrique 40 et le Bec d'Ambez, et la Gironde jusqu'à la mer, à l'exception :

1°) De tous les ports autres que Blaye et Paulliac-Trompeloup ;

2°) De toute alluvion attenante à une partie de rive dépendant du département de la Charente-Inférieure ;

3°) De la partie des ouvrages de défense de la pointe de Grave située en deçà de la limite transversale de la mer.

Néanmoins, la gestion des ouvrages de défense de la pointe de Grave était assumée par le port à titre de service accessoires dans les conditions de l'article 18 du décret du 23 septembre 1921. Nous retrouverons cette question plus tard quand nous étudierons la participation financière de l'Etat.

La remise des ouvrages du port est prévue dans les conditions suivantes : l'Etat remet gratuitement au nouvel établissement les terrains du domaine public et du domaine privé affecté au service des Pont-et-Chaussées de la Gironde, ainsi que les ouvrages et bâtiments existants sur ces terrains. Sont compris sous la dénomination « ouvrages » les formes de radoub, les écluses, les quais, ateliers et magasins. Quant à l'outillage, à l'exception des remorqueurs, gabares et chalands affectés à la navigation intérieure et de neuf grues de relevage, il est remis gratuitement au port autonome. Toutefois, le matériel appartenant au service de phares et balises est expressément réservé.

La remise a pour effet de substituer le port autonome à l'Etat dans les avantages lui revenant et dans les charges lui incombant, notamment en ce qui concerne les occupants d'emplacements ou locaux faisant partie du domaine public ou privé.

La Chambre de Commerce cède, dans les mêmes conditions que l'Etat, « l'ensemble des outillages à elle concédés ou lui appartenant dans l'étendue de la circonscription nouvelle ». Une seule différence est faite pour les magasins-docks

situés sur les terre-pleins du bassin à flot n° 1. Nous voyons intervenir pour ces derniers une solution particulièrement curieuse. Leur cession est effectuée à titre onéreux. Ils se trouvent ainsi retranchés de la concession accordée à la Chambre de Commerce par le décret du 19 Juillet 1878. Le prix d'acquisition est fixé dans la notice à 3.500.000 francs.

Un inventaire descriptif est prévu lors de la remise des ouvrages et du matériel. Il n'est plus questiou d'un inventaire estimatif.

Les travaux neufs du port seront exécutés sans autre changement que celui résultant de la substitution du port autonome à la Chambre de Commerce dans les charges et avantages résultants de sa participation dans les dépenses. L'Etat continue à contribuer aux travaux neufs dans les conditions prévues par les accords antérieurs.

Les participations financières de l'Etat et de la Chambre de Commerce sont déterminées comme suit :

L'Etat versera annuellement une somme fixée à forfait à 550.000 francs, correspondant aux frais nets de gestion des ouvrages de défense de la pointe de Grave, gestion dont est chargé le port autonome.

Il est prévu, d'autre part, un subside de 3.500.000 francs pour contribuer à l'entretien des accès du port.

Quant à la Chambre de Commerce, elle s'engage à verser annuellement au nouvel organisme une contribution de 100.000 francs à prélever sur les produits bruts de ses entrepôts.

Des dispositions spéciales prévoient les modifications qui seront apportées aux voies ferrées, aux services de sauvetage, etc..., mais ne changent rien d'essentiel dans le fonctionnement des dits services.

Pour faire face aux charges de ses premiers budgets ordinaires, le port autonome pourra constituer un fonds de roulement au moyen d'un prélèvement sur les disponibilités des produits de péages, ou, à défaut de disponibilités, au moyen de ressources à provenir d'un emprunt spécial gagé sur les mêmes produits. Une limite supérieure de 3.000.000 fr. est fixée pour le montant de ce fonds de roulement. Ce maximum est révisable tous les cinq ans.

Le nombre des membres du Conseil d'administration est arrêté à vingt-et-un. Les Chambres de Commerce appelées à participer à la désignation de membres de ce Conseil sont les Chambres de Bordeaux, Agen, Libourne, et Mont-de-Marsan, la première pour neuf membres et chacune des trois autres pour un seul.

Le projet de notice ainsi établi par la Sous-Commission fut approuvé par la Commission interministérielle et par les intéressés. La procédure d'enquête prévue par l'article IV du règlement d'administration publique du 23 Septembre 1921, ne donna pas lieu à plus d'incidents que n'en donnent communément les procédures identiques suivies en matière de concessions.

Le Havre

Les difficultés furent moindres pour Le Havre que pour Bordeaux. La subvention de l'Etat fut portée à la suite d'interventions puissantes de 850.000 à 1.150.000 francs, mais on obligea le port autonome à comprendre dans sa circonscription le canal de Tancarville. La seule particularité de la procédure du Havre est constituée par l'exigence de la Chambre de commerce de voir inscrire dans la notice une clause spécifiant que « aucune charge fiscale autre que celles qui pèsent actuellement sur l'Etat lui-même ne devra être supportée par le port autonome. »

Un décret du 13 Novembre 1924 institua enfin Bordeaux et Le Havre en ports autonomes, et un arrêté du 29 Décembre 1924, fixa la date de mise en application du nouveau régime au premier Janvier 1925.

On était enfin arrivé à édifier un statut administratif compatible avec les institutions de notre pays et avec la collaboration de tous les corps constitués intéressés à la réforme. L'œuvre est trop nouvelle pour qu'on puisse dès maintenant se permettre de la juger ; mais il semble que la formule adoptée par les Pouvoirs publics soit des plus heureuses.

S'il n'en avait pas été ainsi, aurions-nous assisté à un pareil effort pour aboutir de la part de tous ? En effet il ne suffit pas de trouver une formule souple ; il faut encore la rendre vivante. Sans doute, on objectera qu'il a fallu douze ans pour arriver à l'application d'une loi. Mais ce n'est là qu'une preuve de la nécessité absolue dans laquelle se trouvaient nos établissements maritimes de transformer leurs méthodes de mise en valeur ou de voir chaque jour diminuer leur trafic et leur importance internationale.

CHAPITRE VII

LE PORT DE STRASBOURG

Strasbourg est un port fluvial. Mais un établissenent qui possède un trafic de 2 millions de tonnes n'est pas un facteur négligeable dans la vie économique d'un pays. Créé en 1901 par la Municipalité, Strasbourg a eu la bonne fortune de voir son commerce dépasser les prévisions les plus optimistes. La guerre ne fut qu'une éclipse dans son développement.

Le Traité de Versailles a prévu que le port de Kehl serait soumis à une direction française jusqu'en 1927 au moins, et au plus, jusqu'à 1930. Les installations de la capitale alsacienne sont en effet insuffisantes pour satisfaire les besoins de la métallurgie lorraine et du canal du Rhône au Rhin mis au gabarit normal. Les prévisions pour 1930 ne sont pas inférieures à 6 millions de tonnes. Kehl devant retourner à l'Allemagne, il a fallu songer à rendre possible aux usagers français qui s'y étaient installés en 1919, le transport de leurs affaires et de leurs magasins sur l'autre rive en 1927 au plus tard. La France a en effet acquis depuis le traité de Paix une flotte rhénane de 340.000 tonnes. Elle s'est assurée tout le long du Rhin, des entrepôts, des silos, des terrains de stockage. Pour qu'elle puisse exploiter tous ces moyens d'action, il est

nécessaire qu'elle posséde un port d'attache, un port de base puissant, capable de faire figure de grand port à côté de Mannheim, Ludwigshafen et de Duisbourg-Rurhort dont le trafic s'élève respectivement de 8 et à 25 millions de tonnes.

Les évènements de la Ruhr devaient révéler l'importance nationale de Strasbourg et montrer aussi l'insuffisante élasticité du régime municipal auquel était soumis notre principal établissement rhénan. Construit par la ville avec ses seuls moyens, presque malgré le Gouvernement d'Empire or, la France se devait de lui assurer la place à laquelle il avait droit sur le Rhin. Le régime d'autonomie établi par les lois de 1912 et de 1920 ne pouvait convenir à un port constitué de toutes pièces sous un régime administratif aussi différent du notre. La ville, d'autre part, n'était nullement disposée à abandonner au profit du pouvoir central le fruit de plusieurs années d'efforts et de sacrifices.

Une loi devait intervenir pour réglementer le nouveau statut administratif de Strasbourg, port fluvial. Mais la loi ne fut promulguée que lorsque fut arrêtée la participation de l'Etat aux grands travaux d'aménagement. Le programme des travaux d'extension projetés comportait une dépense de 246 millions et ce n'est que lorsque l'Etat se fut engagé à prendre à sa charge une part représentant environ 170 millions que fut passée la « Convention du 26 avril 1924 entre l'Etat et la ville de Strasbourg relative à la Constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome. »

L'esprit de la Convention est le même que celui que nous avons trouvé dans notre étude de la loi de 1920 et du règlement de 1921. Les principes d'exploitation sont identiques : un directeur, un Conseil d'administration. Seuls les premiers articles présentent un intérêt particulier résultant du caractère contractuel de l'institution.

L'objet du port autonome est défini, alors que dans les décrets relatifs au Havre et à Bordeaux il n'en est pas question. L'article 2 l'énonce ainsi : Le port autonome de Strasbourg aura pour objet d'assurer l'entretien et l'exploitation du port rhénan et de ses dépendances, d'exécuter les travaux d'extension et d'amélioration dudit port, reconnus nécessaires pour les besoins du commerce et de l'industrie, de rechercher les moyens propres à développer sa prospérité, de provoquer et au besoin prendre toutes mesures utiles utiles à cet effet.

Le deuxième alinéa du même article assimile le port aux administrations de chemin de fer, quant aux droits et obligations conférés par l'Etat en matière de domanialité et de travaux publics.

L'article 3 spécifie que l'établissement autonome sera investi de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics.

A ces dispositions différentes de celles prévues pour les autres ports français admis à bénéficier du régime de l'autonomie, il faut ajouter celles règlementant la composition du Conseil d'administration.

Ce dernier est composé de quinze membres dont six désignés par la ville, et choisis dans ou hors du Conseil municipal. Six autres sont nommés par décret, et les trois derniers représentent respectivement la Chambre de Commerce, le Conseil Général, et les ouvriers du port. Les autres articles envisagent les obligations des parties intéressées.

Jusqu'ici, Strasbourg n'a pas cru devoir appliquer la loi du 26 avril 1924, mais ce n'est qu'une question de temps.

Il faut croire que l'exploitation d'un port par une ville peut avoir des inconvénients pour qu'un centre aussi favorablement situé que Strasbourg renonce à en poursuivre l'expérience pour appliquer une formule nouvelle. A notre sens, ni le régime municipal, ni le régime trop localisé du Consorzio de Gênes ne peuvent convenir à un port national. Pareil statut n'est favorable qu'aux ports francs dont l'idéal est d'être totalement soustraits aux interventions extérieures. Mais existe-t-il des formes intermédiaires ?

DEUXIÈME PARTIE

La question des ports francs

CHAPITRE VIII

DE L'AUTONOMIE AUX PORTS FRANCS

L'activité économique est conditionnée par des faits autant que par des lois. Les rapports entre les faits eux-mêmes ont décontenancé les économistes modernes. C'est peut-être le secret de la richesse américaine et du développement prodigieux des Etats-Unis que de ne s'être pas arrêté à la satisfaction des besoins actuels des individus. On y a prévenu les évènements, endigué d'avance des courants commerciaux, cherché en toute chose le rendement. Les services publics américains n'ont été faits qu'en vue de distribuer des dividendes à leurs actionnaires, et rares sont ceux qui ont accepté des charges telles qu'il ne leur était permis d'escompter que des bénéfices d'obligataires. Les initiatives privées ont donc eu un rôle prépondérant dans la mise en valeur des territoires d'Amérique. Les chemins de fer ont été construits sans attendre la complète mise en valeur du sol. Les ports sont venus tôt après, Mais les charges d'un état neuf sont trop lourdes pour qu'on puisse songer à inscrire dans un budget, des crédits en vue de la construction d'un port. On a généralement préféré concéder un coin du littoral particulièrement bien disposé pour y fonder un centre de trafic à un particulier, à une société ou à un groupement. C'est ainsi que se sont construits les établissements maritimes de Pernambouc, Santos, Rosario, en Amérique du Sud et de Détroit, aux Etats-Unis. Nous avons là en face de nous des industriels dont l'activité n'est conditionnée que par les bénéfices escomptés. Mais la concession pure et simple est une formule trop simpliste pour qu'un état parvenu à un certain degré de stabilité financière s'y attarde longtemps. Dès qu'il

peut souffler dans sa course à la production, il essaye de discipliner son activité. Il s'aperçoit que la recherche d'un bénéfice illimité, par un organisme aussi important qu'un port moderne, peut entraîner des inconvénients graves pour les usagers et être aussi un moyen de pression politique ou économique sur le Gouvernement. Il essayera donc de limiter la liberté de ceux qui demanderont la concession et dressera à cet effet un cahier des charges.

C'est le cas de plusieurs ports anglais et américains qui appartiennent à des usines et sont, dirions-nous en France, grevés de service public. D'autres, et ce sont dans les pays anglo-saxons la majorité, sont créés par le Gouvernement qui délègue la gérance, dans l'acception la plus large du terme, à un Board élu suivant un système censitaire qui assure la majorité aux grandes compagnies utilisant le port. Un acte du Parlement fixe la constitution de cet organisme et règle ses attributions, puis lui laisse pratiquement une liberté absolue. Il est plus près du port que le Conseil d'administration de nos lois de 1912 et de 1920. Les usagers y ont une grande place et sont plus directement intéressés au fonctionne ment des services. Les frais du Board sont supportés par les corps constitués, les corporations et les sociétés qui ont le droit d'y être représentés.

D'autres villes enfin, et elles sont en Amérique la majorité, estiment que leur port est un élément essentiel de leur patrimoine et l'exploitent directement. Les ports de New-York, Philadelphie, Boston, aux Etats-Unis, et de Bristol, en Angleterre, sont soumis à ce régime. La municipalité délègue à un Board très restreint, émanation du Conseil municipal ou tout au plus du Conseil régional, ses pouvoirs et ses droits en matière de mise en valeur du port. Ces assemblées estiment que l'hinterland est inséparable de son débouché et préviennent l'action du Gouvernement féderal. Celui-ci n'intervient qu'à défaut des Etats et des villes. C'est ainsi qu'ont été créés les ports commerciaux de Panama et de Colon, afin d'assurer la liaison entre le littoral du Pacifique et le littoral de l'Atlantique. Mais de pareilles interventions sont très rares aux Etats-Unis.

Les autres régimes administratifs adoptés par les grands ports européens sont le fruit de transactions entre leur statut primitif et les exigences locales. La plupart, toutefois, se ressentent de l'influence anglaise. C'est le cas de Gênes, de Trieste et d'Anvers. Certaines villes enfin, après avoir gardé

longtemps leur indépendance politique ont réussi à maintenir leurs franchises séculaires en matière économique. Nous nous en occuperons quand nous étudierons les ports francs.

Mais avant de passer à cette étude, il convient d'envisager si l'application du régime de la concession est possible en France. M. Berthélémy s'est prononcé pour l'affirmative. Il estime que la loi de 1912 manque par trop de souplesse pour espérer des résultats intéressants, et propose aux divers comités et groupements ayant pour objet la mise en valeur des ports de commerce d'arriver au but envisagé par une autre voie.

La loi du 27 Juillet 1870 concernant les grands travaux publics de l'Etat s'exprime en effet comme suit : « Tous grands travaux plublics, routes impériales, canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, *bassins et docks entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières*, ne pourront être autorisés qu'après une loi rendue après enquête administrative. » On peut admettre que dès lors, il suffira que la concession soit autorisée par une loi pour que rien n'empêche juridiquement une société d'obtenir la concession d'un port au même titre que des particuliers traitant pour l'installation de voies ferrées, de canalisations électriques ou gazières.

Pareille procédure ne s'est jamais employée et on ne voit guère qu'elle pourrait être son utilité depuis la mise en application des lois sur l'autonomie. Peut-être pourrait-on l'appliquer en matière de ports francs. Mais les établissements maritimes et fluviaux qui désirent bénéficier d'un pareil régime semblent plutôt attendre le vote d'une loi spéciale consacrant le principe des zones franches et son introduction dans notre législation. (1)

(1) Monsieur Le Machadour dans sa thèse sur l'Autonomie des Ports de Commerce maritimes a étudié le fonctionnement de plusieurs grands ports étrangers et montré les avantages que nous pourrions avoir à imiter certains d'entre eux.

Le Machadour, l'Autonomie des Ports de Commerce Maritimes, Lorient 1921.

CHAPITRE IX

LES PORTS FRANCS

Qu'est-ce qu'un port franc ?

« C'est un port établi hors de la ligne des douanes, ouvert à tous les bâtiments de commerce sans distinction, quels que soient leurs pavillons et la nature du chargement. C'est un point commun où vient aboutir, par une sorte de fiction, le territoire prolongé de toutes les nations. Il reçoit et verse de l'un à l'autre, toutes les productions respectives, sans gêne et sans droit. »

Cette heureuse définition, donnée par la Chambre de Commerce de Marseille montre en peu de mots tous les avantages que peut retirer un établissement maritime de l'instauration d'un pareil régime. Dès le moyen âge, certaines villes de la mer du Nord, de la Baltique et de la Méditerranée avaient cherché dans ce système commercial les moyens de se développer. C'est la brillante époque des villes hanséatiques, de Venise et de Gênes. Le souvenir de la puissance de ces républiques était encore si vivace au XVII[e] siècle, que Marseille considéra comme le plus grand des bienfaits d'être érigée en port franc par un édit de 1669. Ce fut alors que notre grand port Méditerranéen connut une prospérité qu'il n'a pas retrouvée depuis. Plus tard, il devait perdre ses franchises, mais en compensation, l'ordonnance de 1817, lui accordait diverses facilités qui n'ont pas peu contribué a son developpement commercial et maritime au cours du XIX[e] siècle. Depuis la Restauration jusque vers 1858, des entrepôts réels purent être constitués chez un certain nombre de particuliers moyennant les formalités de la double clef et de la soumission. Le second Empire épris de centralisation et favorable à la formation de puissantes Sociétés concéda à une Compagnie privée le Dock-entrepôt de la Joliette et le monopole de l'entrepôt réel. Le principe vivifiant de la concurrence disparaissait et tout ce qui restait de la liberté d'autrefois avec lui.

L'effort législatif

Les crises successives de l'économie nationale française jusqu'en 1892, c'est-à-dire jusqu'au retour au régime protectionniste, n'empêchèrent pas la Chambre de Commerce de Paris en 1890 de demander la création de zones franches. Celle de Marseille en 1896, fit de même et fut suivie par les Compagnies de Lyon, de Grenoble et de Dunkerque en 1910.

Dès 1898, la Commission du Commerce de la Chambre des députés conclut par un rapport favorable aux propositions de loi dont elle était saisie par l'initiative parlementaire. M. Trouillot, Ministre du Commerce en 1903 déposa un projet de loi qui ne vint jamais à l'ordre du jour. Il s'agissait disait le rapporteur de « concilier le régime protectionniste avec les intérêts commerciaux et maritimes. » Aux termes de ce projet de loi, un décret en Conseil d'Etat permettait d'instaurer le régime des zones franches dans des ports de France et d'Algérie, non énoncés, mais limités à six. Adopté par la Commission du Commerce, la Commission des Douanes voulut y apporter des modifications profondes. Devant son opposition, le gouvernement restreignit aux industries admises au bénéfice de l'admission temporaire l'utilisation du port franc. Une exception concernant le tabac et les allumettes était prévue.

La Commission des Douanes par contre ne voulut admettre sur cet extra territoire que les industries absolument nouvelles en France et incapables de s'exercer sous le régime de l'entrepôt ou de l'admission temporaire.

Réduire ainsi la portée de la franchise était vouer d'avance à un échec toute tentative d'établissement du régime prévu. Le projet fut d'ailleurs abandonné puis repris à la législature suivante.

La Commission des Douanes de la Chambre des Députés formula de nouveau son avis le 22 fevrier 1910. Elle estimait que la solution la plus susceptible de concilier les intérêts de la production nationale et ceux du commerce extérieur de la France lui paraissait résider dans l'extension du régime des entrepôts, au moyen d'une législation nouvelle, sous les garanties inscrites dans la loi du 11 Janvier 1892, en ce qui concerne le régime de l'admission temporaire. Le système des zones franches n'était pas considéré comme né-

cessaire pour favoriser le commerce extérieur. Or, nous trouvons un exemple, suggestif autant que triste, de l'élasticité du régime de l'entrepôt dans un rapport du président du syndicat de la confiserie de 1910 :

« Un fabricant confiseur, voyant avec désespoir la forte clientèle étrangère et coloniale qu'il avait constituée lui échapper peu à peu, par suite de la concurrence anglaise et suisse, mieux placée que l'industrie française pour produire à bon marché, fit de nombreuses démarches pour obtenir de créer une entreprise de fabrication dans les docks.

Il fut aidé par une personnalité influente, et grâce à ce concours, il vint à bout de difficultés sans nombre qui avaient été soulevées pour que toutes les manipulations fussent permises, que les déchets contrôlés et les sous-produits ressortis fussent exonérés de tous droits. Les pertes de sucre par inversion étaient également prévues. Mais tout ce travail fut en définitive perdu, car, après avoir obtenu toutes les autorisations, il fut arrêté par l'interdiction formelle de faire du feu dans le local qu'on consentait à lui livrer. »

Est-il nécessaire d'ajouter qu'aucune fabrication ne fut jamais entreprise ?

La guerre nous a surpris sans que rien de positif ait été fait en matière de ports francs. C'est pourtant un des faits saillants dans le développement des ports au cours du siècle présent que l'intérêt croissant montré dans toutes les parties du monde pour ce système.

On ne peut que déplorer les retards apportés par le Parlement au vote d'une loi autorisant l'établissement de zones franches ; et si la guerre et les évènements qui l'ont suivie, tels que l'élaboration du Traité de Versailles et de nombreux autres traités, suffisent à excuser ces retards, il ne saurait en être de même aujourd'hui. Rien n'autorise à croire, maintenant plus qu'autrefois à leur inutilité.

Les avantages économiques

Les Traités de Paix qui ont suivi la Grande Guerre ont adopté le principe des zones franches dans les ports soumis à des servitudes internationales tels que Dantzig, Salonique,

et Dédéagatch. L'exemple fourni par les zones franches de Hambourg, de Brême, d'Altona, de Copenhague, de Trieste, de Fiume, de Gênes, de Hong Kong, etc..., ports de plus en plus importants, démontre clairement les services que rendent ces zones et enlèvent par cela même toute valeur à une objection quelconque à leur sujet. Plusieurs pays, tels que l'Espagne, pour Barcelone, la Suède, pour Stockholm, Gothembourg et Malao, l'ont bien compris et les ont imités.

Aussi bien, les résultats obtenus par les Allemands à Hambourg sont typiques. Dans les dernières années qui ont précédé la Guerre plus du quart des marchandises formant le commerce de ce port n'étaient ni d'origine ni de destination allemandes. Elles provenaient soit de pays insuffisamment desservis par des lignes de navigation, soit de pays n'ayant pas su développer le Commerce ou l'industrie des produits de leur propre sol. Les Allemands manipulaient ces marchandises après les avoir importées à Hambourg et les réexportaient ensuite, à leur grand profit. Il en est encore ainsi aujourd'hui.

On peut dire que partout où s'établit une zone franche, le commerce et l'industrie prennent de l'essor. On ne pourrait d'ailleurs pas citer l'exemple d'un port ayant dû, faute de résultats satisfaisants, supprimer sa zone franche ; tandis que nous voyons aujourd'hui des Nations telles que les Etats-Unis d'Amérique, la Roumanie, l'Espagne, etc.., vouloir établir chez elles ces mêmes zones. L'Union des Républiques Socialistes-Soviétiques fait de même et bientôt Vladivostok sera déclaré port franc. Le but que l'on se propose est d'y attirer le commerce destiné à la Mandchourie qui lui parvenait jusqu'ici par la voie du Japon.

Si nos ports avaient été dotés de cette institution il y a quelque vingt ans, lors de nos très fortes récoltes de vin, notre commerce d'exportation aurait pu, après avoir coupé ses vins avec des vins étrangers riches en alcool, leur permettre l'accès des marchés étrangers au grand profit de nos viticulteurs gravement lésés par la mévente.

De même, si les zones franches avaient existé en France il y a une douzaine d'années, lorsqu'on s'aperçut que la graine de soja, sorte de haricot mandchou, pouvait rendre environ 10 % d'huile, notre industrie eut été capable d'utiliser immédiatement ce produit. Par malheur l'administration des douanes le classa parmi les légumes et l'imposa d'un droit de

3 francs par 100 kilogrammes, lequel droit, portant exclusivement sur ces 10 % d'huile, le greva si fort qu'il en proscrivit par cela même, la fabrication en France. Les intéressés firent démarches sur démarches auprès de l'Administration supérieure, aux fins de faire classer le soja parmi les graines oléagineuses et lui conférer le bénéfice de l'admission temporaire; mais deux ans s'étaient écoulés, avant que les réclamants eussent pu obtenir une décision favorable. Entre temps, à Brême et à Liverpool, on avait mis notre inaction à profit, en nous enlevant la fabrication de 500.000 tonnes d'huile de soja.

La caractéristique des zones franches est d'être à l'avant-garde de tout progrès et d'offrir au commerce et à l'industrie une complète liberté d'action en leur facilitant toutes les initiatives rapides, car les marchandises qui arrivent sur ce territoire neutre ou qui y séjournent, ne subissent aucune taxe et ne sont l'objet d'aucune formalité. Les manquants de poids et les déchets de fabrication n'ont aucun droit à acquitter. Le rôle de la douane se borne simplement à veiller à ce que les prescriptions de la loi sur les fraudes soient observées, que les produits étrangers à destination de la zone franche y entrent réellement et que ceux qui en sortent, partent bien pour l'étranger, sans s'arrêter sur le territoire français assujetti, afin de ne pas être confondus avec des produits d'origine française, et de les concurrencer indûment en bénéficiant de ladite origine.

Telles sont les raisons qui nous font dire que le régime des zones franches peut coexister avec ceux de l'entrepôt réel, de l'entrepôt fictif et de l'admission temporaire.

Ce sont des régimes essentiellement différents qui, loin de s'exclure, se complètent au contraire entre eux, en permettant au commerce et à l'industrie de choisir celui qu'ils jugent le mieux approprié à leurs besoins. C'est par la coexistence de ces régimes que les partisans de systèmes économiques opposés pourraient concilier dans la mesure du possible leurs tendances particulières : les unes favorables au protectionnisme, les autres favorables aux intérêts de nos exportateurs et de notre marine marchande.

Cela paraît si juste que M. Henri Boucher, Ministre du Commerce dans le cabinet Méline (1896-1898) disait en 1897 à un personnage officiel, qui se plaignait amèrement des tendances ultra-protectionnistes du gouvernement d'alors :

« Abandonnez, disait le ministre, l'espoir de faire revenir la nation au libre échange et recherchez les palliatifs qui peuvent vous permettre de conserver votre exploitation malgré le régime actuel, qui est définitif. Au premier plan de ces palliatifs, figurent les zones franches : si vous les demandez nous sommes disposés à tout faire pour vous aider à les obtenir. »

Ce qui était vrai il y a vingt-huit ans l'est plus encore à notre époque, où le protectionnisme est devenu la doctrine économique et le régime de fait d'un très grand nombre de Nations, lesquelles tendent à se constituer en économie fermée et à rendre de plus en plus difficile l'accès de leur territoire aux produits étrangers. Il est donc naturel de considérer la création des zones franches comme le correctif nécessaire du protectionnisme.

Les modalités d'application

Il faut reconnaitre cependant que, si les intéressés sont d'accord sur la nécessité d'établir ces zones, ils le sont moins lorsqu'il s'agit de définir les opérations qui y seront autorisées. Ne devra-t-on s'y livrer qu'à de simples travaux de mélanges, de triage, d'assortiment et de manipulation des marchandises qu'elles recevront, ainsi que l'a exposé M. Chaumet dans un de ses rapports à la Commission des Douanes ? Ou bien faut-il y autoriser l'exercice de toutes les industries, quelles qu'elles soient, qui voudront s'y établir ? Telles sont les données différentes sur lesquelles ont discuté les partisans de l'un ou de l'autre système.

Nous sommes convaincus qu'au moins sur le territoire d'un port franc le commerce et l'industrie devront jouir du régime de la liberté la plus grande. Il sera sage de ne pas hérisser la nouvelle institution d'entraves destinées à l'empêcher de fonctionner et nous croyons que les pouvoirs publics devront y autoriser l'exercice de toutes les industries qui en feront la demande, à condition que l'admission temporaire soit accordée aux industries similaires de l'intérieur, si elles ne l'ont déjà. On ne peut donc que souhaiter la création de ports francs en France. Mais on devra agir prudemment dans leur institution.

Certains ports seulement conviennent à de semblables établissements. Ils doivent se trouver dans une situation géographiquement favorable, c'est-à-dire, se trouver au carrefour de courants commerciaux. C'est le cas de Marseille, Bordeaux Rouen, comme c'est celui de Copenhague, Hambourg, Brême, Trieste. Ou encore, être un de ces ports « à fleur de peau » comme Hong-Kong en Extrême-Orient et comme sont en France Dunkerque Cherbourg et Brest. Les grands cargos peuvent venir y opérer un chargement ou un déchargement partiel sans dévier sensiblement de leur route. Restreints aux points de notre littoral répondant aux exigences énoncées plus haut, les nouveaux établissements verraient s'opérer dans leur zone la concentration des industries. Il s'ensuivrait une prospérité et un trafic suffisants pour permettre au port franc d'avoir un outillage et les facilités industrielles et commerciales répondant aux besoins de la vie économique moderne, et lui permettant d'être un facteur important de la richesse du pays.

Jean LIVINEC.

Vu : Le Président de la thèse,
CHAUVEAU.

Vu : Le Doyen, Ch. TURGEON.

Vu pour permis d'imprimer, Rennes le 31 Mars 1925.
Le Recteur, M. GÉRARD-VARET.

ERRATA

CHAPITRE IV, page 19. — Titre. — Lire au lieu de : les innovations de la loi du 5 janvier 1912, son inapplication. — *La loi du 5 janvier 1912. Ses innovations, son inapplication.*

Page 22, en sous-titre : *Son inapplication.*

Table des Matières

PREMIÈRE PARTIE

Le nouveau régime des ports de commerce autonomes

CHAPITRE PREMIER

pages

Caractères généraux des transports maritimes 9
Les débuts de la Marine Marchande moderne. 9
L'apparition des grands tonnages. 10
L'accroissement constant des flottes marchandes. 12
La progression du trafic maritime. 13

CHAPITRE II

La conséquence du développement des transports maritimes. 13
La nécessité d'une politique des ports. 13
La spécialisation des ports. 14
La fonction des ports dans le problème de la circulation. 15
Conclusion. 15

CHAPITRE III

Les ports français jusqu'à nos jours.
Etude critique de l'effort et de l'organisation des établissements maritimes français. 16

CHAPITRE IV

La loi du 5 janvier 1912. 19
Ses innovations. 19
Son inapplication. 22

CHAPITRE V

pages
La loi du 12 juin 1920. 23
Le règlement d'administration publique du 23 septembre 1921. 25

CHAPITRE VI

Les applications du nouveau régime. 30
Bordeaux. 30
Le Havre. 36

CHAPITRE VII

Le port de Strasbourg (La loi du 26 avril 1924). 37

DEUXIÈME PARTIE

La question des ports francs

CHAPITRE VIII

De l'autonomie aux ports francs.
Etude sommaire des différents régimes d'administration et d'exploitation des ports. 40

CHAPITRE IX

Les ports francs. 43
L'effort législatif. 44
Les avantages économiques. 45
Les modalités d'application. 48

IMP. HAMON, MORLAIX